PRB 98-5E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

IMPORTATION OF BUTTEROIL/SUGAR BLENDS

Jean-Denis Fréchette, Principal
Economics Division

October 1998
Revised 25 September 2002

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105-07520/

TABLE OF CONTENTS

	Page
ISSUES RELATED TO THE IMPORTATION OF BUTTEROIL/SUGAR AND OTHER DAIRY BLENDS	1
FROM THE IMPORT CONTROL LIST TO TARIFF-RATE QUOTAS	2
A. Before the Uruguay Round	2
B. After the Uruguay Round	3
CLASSIFICATION OF BUTTEROIL/SUGAR BLENDS	5
PARLIAMENTARY ACTION ON THE ISSUE OF BUTTEROIL/SUGAR BLEND IMPORTS	6
DECISIONS ON DAIRY BLENDS BY THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL	9
A. Inquiry into Imports of Dairy Blends outside the Coverage of Canada's Tariff-Rate Quotas	9
B. Inquiry into the Tariff Classification of Certain Butteroil Blends	13
ANALYSIS – DAIRY BLEND IMPORTS AND SUPPLY MANAGEMENT IN CANADA	15
OVERVIEW OF BUTTEROIL/SUGAR BLEND IMPORTS	17
A. Statistical Data	17
B. Definitions	18

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

IMPORTATION OF BUTTEROIL/SUGAR BLENDS

ISSUES RELATED TO THE IMPORTATION OF BUTTEROIL/SUGAR AND OTHER DAIRY BLENDS

The volume of butteroil/sugar blend imports increased 488% in just over 18 months between 1995 and 1997; as a result, it is hardly surprising that political interest in the issue grew by almost the same degree in several weeks. At first glance, it might seem that an increase in imports from $3 million in 1995 to roughly $20 million in 1997 would not normally generate so much attention; however, the sudden interest in this waxy, granular, semi-processed and rather unappetizing food product is only an indication of a very complex political and economic reality. The growth in imports of blends made up of 49% butteroil and 51% sugar is of concern because such blends can enter Canada under tariff line 2106.90.95, and, chiefly for this reason, allows manufacturers of ice cream and processed cheese to reduce their production costs.

The swift reaction of the Dairy Farmers of Canada (DFC) to increased imports of butteroil blends shows that they completely understand the gravity of the issue. Used in principle as a substitute in the manufacturing of ice cream, this "dairy product" is sweetened so that not only does it cease to qualify as a milkfat, but it also ceases to enjoy the tariff protection normally extended to true dairy products. However, these imports are now replacing a portion of the domestic output of milkfat, and thereby interfering with the market. Their unimpeded entry into Canada is a good illustration of how, since markets have been opened up, the dairy sector does not have the same protection as it did before the Uruguay Round negotiations.

Politically, the debate prompted by Canadian producers' opposition to the imports of butteroil/sugar blends revealed that it was not only a question of supply management. Other issues were: the application of international rules to trade policies; food safety; and labelling.

From the economic point of view, it should be pointed out that, as markets open up, producers, processors and consumers will be presented with more and more choices that will shake up their respective worlds.

Four federal departments are involved in various trade aspects of butteroil/sugar blends: the Department of Finance for general trade policy; Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) for import classification and control; the Department of Foreign Affairs and International Trade for the administration of tariff-rate quotas; and Agriculture and Agri-Food Canada, whose expertise is crucial in determining the classification of the products. All it took was a simple administrative decision by CCRA based on international rules to trigger a wave of barriers not unlike those applied to imports of raw-milk cheeses. Consequently, it can be said that, although the stakes in this issue are high, its origin was quite mundane and bureaucratic.

No one is challenging internationally negotiated Canadian tariff-rate quotas or the levels of protection they afford dairy products; on the other hand, the development and importation of imitations or innovative products leads to administrative decisions that do not please everyone, primarily because of the economic impact they can have on some industries. Various aspects of this problem are discussed in the following sections of this paper.

FROM THE IMPORT CONTROL LIST TO TARIFF-RATE QUOTAS

The problem with importing butteroil/sugar blends to replace milkfat in ice cream goes back to long before the tariff system established by the Uruguay Round.

A. Before the Uruguay Round

Prior to the Uruguay Round agreements, the *Export and Import Permits Act* provided for the establishment of an Import Control List (ICL). The importation of dairy products was thus governed by permits limiting the entry of products through import quotas.

Most of the primary dairy products were specifically identified in the ICL, while unspecified dairy products were covered by a general provision controlling the entry of all forms of fat. Products on the ICL were identified by name only; they were not described in detail, as they are on today's tariff-rate quota lists. The legal interpretation provided by the Department of Justice was that any product with a dairy content of at least 50% could be considered a dairy product.

Dairy products, as well as products composed entirely or primarily of milk, were covered by the *Canadian Dairy Commission Act* but, because the ICL was also covered by the *Export and Import Permits Act* and the *Agricultural Stabilization Act*, the Dairy Farmers of Canada, realizing that different interpretations were possible, requested that the definition of "dairy products" be narrowed, particularly with respect to the word "primarily."

In 1988, after the Canada-United States Free Trade Agreement was signed, the federal government added three dairy products to the ICL: ice cream, yogurt, and dairy blends containing at least 50% skim milk, casein, caseinate, buttermilk or whey, used alone or in combination (ICL Item 21). For the first time, the threshold of 50% for dry dairy blends became a set rule.

The United States challenged the addition, arguing that yogurt and ice cream were too far down the production line to be considered as dairy products that should be protected in order to preserve supply management. A special General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) group ruled in Canada's favour, however.

Subsequently, the Canadian government blocked various attempts to import into Canada dry blends containing less than 50% dairy products. One importer tried to bring into Canada a blend containing 49% skim milk powder (SMP) and 51% coarse salt, which was then sifted so that the SMP could be extracted and used. Even though in principle the ICL made no mention of products containing less than 50% dairy products, this blend was deemed to have been manufactured deliberately to circumvent the regulations and was therefore banned.

B. After the Uruguay Round

As a result of the multilateral trade agreements signed during the Uruguay Round, dairy product import quotas were replaced with tariff-rate quotas, i.e., tariffs (in some cases prohibitive) that were associated with different levels of market access, thereby making it possible to protect specific markets.

Canada's tariff-rate quota (TRQ) for ice cream was 347 tonnes in 1995, and the tariff was 15.5%. According to the Notice issued by Canada on the TRQ, the quota is now 484 tonnes and is subject to a tariff rate of 6.67%. Any imports beyond those tariff-rate quotas are subject to a tariff ranging from 277% to 326%; i.e., between $1.16 and $1.36 per kilogram.

In 1993, as it was developing its final tariff lines for GATT, the federal government had to describe the products, not just name them, to ensure that they would fall

under the correct tariff line. Many dairy products that had not been on the old ICL were now described under a tariff line. Although some blends used in preparations such as processed cheese were not specifically described under a tariff item, this was the case for most dairy blends likely to be imported and used as a substitute for milkfat produced in Canada in the manufacture of dairy products.

When the tariff lists were first tabled, the dairy industry and government negotiators knew how complicated it was to describe dairy blends, not only because of their very nature, but also because many different tariff lines applied to various blends. For example, milk and cream powders, whether or not they contain added sweeteners, are covered by tariff line 0402; dairy blends with less than 50% dairy content are covered by line 2106.90.33/34; and products consisting of natural milk constituents, whether or not they contain added sweeteners, are covered by line 0404.90. This last line actually covers products not specified elsewhere: "products consisting of natural milk products, whether or not containing added sugar or other sweetening matter, not elsewhere specified or included."

In early 1994, during the final phase of the Uruguay Round, Canada submitted its final tariff lines. The Canadian dairy industry was convinced that by including tariff line 0404.90, which no longer referred to the 50% dairy content threshold, the Government of Canada was serving notice of its determination to fight any attempts to import dairy blends manufactured specifically to circumvent the regulations.

The DFC's confidence in the tariff protection against blends increased further when a special NAFTA group, following a challenge by the United States, reviewed the conversion of import quotas to tariff-rate quotas. In its 19 August 1996 response to the special group, the Government of Canada referred specifically to dairy blends:

> 43. Tariff Subheading 0404.90 is a residual category that covers products not specified elsewhere. The removal of the fifty percent threshold from the portion of this Tariff Subheading that was formerly subject to ICL Item 21 allowed Canada to respond to a problem that had developed contemporaneously with the Uruguay Round: concerted efforts by some private firms to import mixtures specifically designed to circumvent the import controls on dairy products.[1]

---

(1) Dairy Farmers of Canada, legal brief submitted to the Honourable Lyle Vanclief, Ottawa, November 1997.

The future would reveal what the players in the Uruguay Round already knew: some tariff items, no matter how well written they might be, will never be as airtight as import quotas and will always be vulnerable to contentious administrative descriptions.

CLASSIFICATION OF BUTTEROIL/SUGAR BLENDS

In the early 1990s, some quantities of butteroil/sugar blends with a 49%/51% composition were imported (without restriction, as stipulated in the ICL). These imports did not really attract the attention of the dairy industry, probably because of their marginal value, estimated at $2 million a year. Further, because dairy blends consisting of milk solids had been subject to import controls since 1988 and some blends with less than 50% dairy content had earlier been denied entry, it was possible that a new butteroil/sugar blend could have been imported under the same "umbrella."

Some Canadian ice cream manufacturers who had attempted to import dairy blends under the ICL, however, looked at the new list of Canadian TRQs and decided that they might be able to use an escape route. Imported dairy blends that contained more sugar than milkfat (that is, 49% butteroil and 51% sugar) would not be subject to the same high tariffs as dairy products; blends containing proportionally more sugar than fat were not specifically considered "butter substitutes," even though they contained enough milkfat (by weight) to be used in making ice cream.

After the TRQs came into force in 1995, one importer of butteroil/sugar blends asked Revenue Canada to confirm that the blend was indeed classified under tariff item 2106.90.95. Revenue Canada (later the Canada Customs and Revenue Agency) confirmed that the department had classified these blends under that tariff item; thus, the product could be imported without an import licence and was not subject to a tariff-rate quota.

The tariff classification system is based on a complex hierarchy that comprises a four-digit heading, a six-digit subheading, and a tariff number with eight or more digits depending on the country. This method, known as the "Harmonized Commodity Description and Coding System" (HS), was developed by the World Customs Organization (WCO); it uses explanatory notes and classification notices to describe and classify products. Internationally, all signatory countries use the basic six-digit HS code, which provides a common classification system. Domestically, to classify a product under an eight-digit number, Revenue Canada has to

describe the product according to specific criteria. Before it can decide whether a butteroil/sugar blend can be considered a butter substitute, Revenue Canada must first determine whether or not the butteroil/sugar blend can be marketed as butter, which it cannot be. Further, to be considered a butter substitute, the blend must be "spreadable," and capable of being used as cooking fat and a cooking ingredient. When the classification system was being established for the TRQs in 1995, Revenue Canada looked first at the six-digit classification, i.e., number 2106.90, used for "other food preparations not elsewhere specified or included." For greater accuracy, it was suggested that the classification system move to an eight-digit description; it was at that point that Revenue Canada's administrative decision to classify butteroil/sugar blends under the eight-digit number 2106.90.95 rather than 2106.90.33/34 became a bone of contention between dairy farmers and dairy product importers.

Before proceeding to an analysis, Revenue Canada had come to the conclusion that such blends cannot be spread, do not caramelize when used as cooking fat and, although called for in some recipes, are severely limited as cooking ingredients because of their high sugar content. Revenue Canada therefore ruled that despite their name, such blends were not a butter substitute and could therefore not be classified under item number 2106.90.33/34. According to Revenue Canada, butteroil/sugar blends match tariff line 2106.90.95 and can be imported under that line, which does not impose a specific tariff-rate quota.

The problem posed by blends containing dairy products stems in large part from a problematic interpretation at the national level: when they go through Customs, butteroil/sugar blends are not considered "dairy enough" and are therefore not viewed as butter substitutes; however, when they are mixed into ice cream, manufacturers have to describe them as "milk components." It is as if, between the tariff description and being processed into a food form, butteroil/sugar blends become "more dairy."

PARLIAMENTARY ACTION ON THE ISSUE OF BUTTEROIL/SUGAR BLEND IMPORTS

In early 1996, the Dairy Farmers of Canada realized that butteroil/sugar blends were being imported into the country. Preliminary data from Revenue Canada at the time showed that such imports stood at approximately 600 tonnes a year and were worth the equivalent of $1.6 million in milkfat.

In October 1996, Revenue Canada reported that imports for the current year had already reached 3,148 tonnes, compared with 1,349 tonnes for the whole of 1995. Imports from the United States, Mexico, New Zealand and, to a lesser degree, Europe came to far more than the estimate of about 600 tonnes a year.[2] It should be noted that before the introduction of tariff-rate quotas, most dairy blends were imported from the United States; according to Revenue Canada, no blends came in from New Zealand when the ICL was in force.

In early 1997, the DFC was still lobbying Revenue Canada, the Department of Finance, the Department of International Trade and Agriculture, and Agriculture and Agri-Food Canada to have blends imported under tariff item 2106.90.95 reclassified under tariff item 2106.90.33/34. Staff in the various departments found dangers in such reclassification of butteroil/sugar blends, ranging from a challenge before the World Trade Organization (WTO) to a direct challenge from the United States. Blend importers said that a new classification would immediately result in a challenge before the Canadian International Trade Tribunal.

Later in 1997, the DFC, with advice from their legal counsel, refined their demands and came to the conclusion that, even if a review of the classification under tariff item 2106.90.33/34 (butter substitute) were still an option, the best approach would be to classify butteroil/sugar blends under item 0404.90, the classification initially created to limit imports of dairy blends sometimes developed to circumvent the rules. This approach is consistent with the arguments made by the Government of Canada before the special NAFTA group in 1996.

In April 1997, pressured by arguments from producers and importers, Revenue Canada undertook a comprehensive analysis of the classification of butteroil/sugar blends as established by the department for the 1995 tariff-rate quotas.

Their new descriptive analysis of the product eliminated any doubts on the part of officials at Revenue Canada about whether butteroil/sugar blends should indeed be classified under tariff item 2106.90.95. In July 1997, the department submitted its review to the DFC and importers for comment. According to Revenue Canada, the importers supported the new classification analysis, while the DFC made no comment. However, the DFC continued to apply pressure through political channels, a move that on 20 November 1997 led to a special meeting of the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food.

---

(2) The figures vary depending on the source; please see the section giving statistical data. In 1999, Belgium became a butteroil supplier. In 2001, imports came primarily from New Zealand, followed by Belgium, England, Mexico and, to a smaller extent, the Netherlands.

During that meeting, the Revenue Canada representatives specifically said that the World Customs Organization (WCO) – which oversees the Harmonized Commodity Description and Coding System that countries use as a base in developing their own systems – had already explored the possibility of classifying butteroil/sugar blends under item 0404 as requested by the DFC. According to Revenue Canada, in a decision released on 7 November 1997, the WCO had decided that butteroil/sugar blends "[were] not natural milk constituents because they're processed to get butter and butter oil. So it's not a basic constituent if you separate it in the normal fashion."[3]

The Dairy Farmers of Canada made no attempt to disguise their surprise and disappointment at learning of the WCO's decision, mainly because they had not been made aware of the review or the role played by Canadian bureaucrats in the WCO examination.

The Canadian *Customs Act* contains a number of dispute resolution mechanisms. Section 59 allows importers to appeal the classification of a product they import by contacting a designated officer. Sections 63 and 64 allow any person to directly contact the Deputy Minister of Revenue Canada to request a review of a re-determination.

If, following the deputy minister's review, a requesting party that still believes the classification to be inappropriate can appeal to the Canadian International Trade Tribunal (CITT), the Federal Court, and ultimately the Supreme Court (section 67).

Section 70 of the *Customs Act* allows the Commissioner to ask the CITT for an opinion on any question relating to the tariff classification.

On 17 December 1997, faced with the continuing impasse, three ministers – Paul Martin, Minister of Finance; Lyle Vanclief, Minister of Agriculture and Agri-Food Canada; and Sergio Marchi, Minister of International Trade – announced that the Governor in Council would ask the Canadian International Trade Tribunal to review the issue of imports of product blends containing dairy ingredients.[4]

In its request to the CITT, the government revealed, in the fact sheet accompanying its release, the primary characteristic of dairy blends:

---

(3) House of Commons, Standing Committee on Agriculture and Agri-Food, *Evidence*, 20 November 1997, Ottawa, pp. 19-20.

(4) Government of Canada, "CITT Review of Imports of Dairy Blends," Press Release, 17 December 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Dairy blends are mixtures of dairy products and other food substances for use in the preparation of products such as ice cream, confectionery and bakery goods. In the context of imports into Canada, dairy blends are often created in a manner intended to avoid entering under tariff-rate quota descriptions covering the importation of most dairy products.

In view of this statement, it was hardly surprising that the CITT devoted several pages of its report (pp. 5-8) to defining and deciding on the blends relevant to its inquiry.

DECISIONS ON DAIRY BLENDS BY THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL

A. Inquiry into Imports of Dairy Blends outside the Coverage of Canada's Tariff-Rate Quotas

The *Canadian International Trade Tribunal Act*, assented to on 13 September 1988, contains general provisions that allow the federal government or the Minister of Finance to request the CITT to inquire into economic, trade or tariff matters. The Tribunal acts strictly as a consultant with a mandate to conduct research, receive presentations, find facts, and hold public hearings. Upon completion of an inquiry, the Tribunal must report to the Governor in Council or the Minister of Finance and, if so requested, make recommendations.

In the case of the "Inquiry into the Importation of Dairy Product Blends outside the Coverage of Canada's Tariff-rate Quotas," the CITT was not given a mandate to make recommendations.

More specifically, the inquiry's terms of reference directed the tribunal:

> (a) to inquire into the matter of the importation of dairy product blends outside the coverage of Canada's TRQs by:
>
> > (i) examining the factors influencing the domestic market for such imports and the implications of these imports for the Canadian dairy producing and processing industry and other segments of the Canadian food processing industry, including production and revenue levels;
> >
> > (ii) reviewing the legal, technical, regulatory and commercial considerations relevant to the treatment of imports of these products, as well as Canada's international trade rights and obligations under the *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) and the World Trade Organization (WTO) Agreement;

(iii) identifying options for addressing any problems raised by this issue in a manner consistent with Canada's domestic and international rights and obligations; and

(b) to hold a public hearing with respect to the inquiry.

In the course of its inquiry, the CITT produced a number of documents on various aspects of butteroil/sugar blends, in particular: the Canadian and international legal framework; the impact of the imports on milk production in Canada; and the need for blends and their use in the manufacturing of ice cream. Because the Tribunal's mandate was not making recommendations, but rather "identifying options," it is sometimes necessary to "read between the lines" of its documents. For example, in its report to the Governor in Council on 3 July 1998, the Tribunal raised a number of interesting facts but without completely resolving the issue of the importation of butteroil/sugar blend imports.

Ice cream manufacturers contended that the dairy blends offered technical advantages and helped stabilize stock, but the Tribunal's hearings showed that the price advantage of the fat component in the imported butteroil blends was the most important factor influencing the demand for them in the domestic market.[5]

The CITT inquiry also determined that the use of butteroil/sugar blends is not limited to the manufacture of ice cream; a growing quantity of such blends is used in making processed cheese. It should be noted, however, that in a typical processed cheese recipe, only 5% of the total volume consists of milkfat or butterfat that can be "replaced." According to the data compiled by the Tribunal, ice cream and processed cheese producers used 6.3 million kilograms of butteroil blends in 1997, the equivalent of 3.1 million kilograms of milkfat.[6] Canadian requirements for fat used in manufacturing ice cream and "replaceable" fat for processed cheese totalled 25.639 million kilograms in 1997. In other words, the 3.1 million kilograms of fat from the 6.3 million kilograms of butteroil/sugar blends represented 12% of the fat requirement for ice cream and replaceable fat for processed cheese.

Although the Dairy Farmers of Canada believe that the replacement of this fat with imported dairy blends resulted in revenue losses totalling $50 million in 1997, the Tribunal put the losses at between $12.8 million and $30.9 million depending on whether production had

---

(5) Canadian International Trade Tribunal, Report, *An Inquiry into the Importation of Dairy Product Blends outside the Coverage of Canada's Tariff-Rate Quotas*, 3 July 1998, p. 15.

(6) The milkfat (MF) content of butteroil/sugar blends is calculated using the following formula: quantity of blend x 49% x 99.3% = quantity of milkfat.

been maintained and surpluses exported or whether milk production had decreased through the dairy year in proportion to the fat equivalent in blend imports.

Based on the different scenarios it considered, the Tribunal felt that the penetration level of butteroil could eventually rise to a maximum of 25% of the fat requirement for ice cream production and replaceable fat for processed cheese. Applying that maximum penetration level to the 1997 fat requirement for these two dairy products suggests that 6.4 million kilograms of milkfat were replaced by imported blends. While agreeing that the use of blends will continue in the years ahead, the Tribunal does not anticipate a recurrence of the strong growth of recent years.

Because it was not given a mandate to make recommendations, the Tribunal proposed in its report a series of solutions that stand as more or less viable options from which the government can choose. An initial group of six options was considered but rejected by the Tribunal because the options "are inconsistent with Canada's domestic or international rights and obligations or because they do not represent a viable option."(7) That group includes:

- reclassification by the government;
- imposition of an excise tax;
- bilateral negotiations with New Zealand;
- removal of anti-dumping and countervailing duties on refined sugar;
- an increase in milk prices; and
- a change in labelling requirements.

Another group of options was deemed by the Tribunal to have greater potential because they are consistent with Canada's obligations. The fact remains that the vast majority of these options are not supported unanimously within the dairy industry. The group includes:

- an appeal to the Tribunal by the DFC of the classification of butteroil blends;
- an inquiry into safety measures by the Tribunal;
- a special class price for butterfat to be used in ice cream and processed cheese;
- a special class price for butterfat for domestic butteroil blends;
- compensation for dairy farmers; and
- a new tariff item for butteroil blends negotiated under Article XXVIII of GATT.

---

(7) CITT report (1998), p. 51.

The Tribunal also clearly stated with some emphasis that maintaining the *status quo* was a possible option.

In response to the CITT report, the DFC stated that with the exception of an appeal to the Tribunal and an inquiry into safety measures, it rejected all other options identified by the Tribunal, considering them to be not viable.[8]

Finally, the following statement in the CITT report clearly illustrates the almost insoluble problem politicians are now facing:

> It is clear to the Tribunal that there is no option available that comes without a cost to one or more of the stakeholders. The dilemma is that there are economic consequences for the dairy farmers from imports of butteroil blends, and yet the international rules limit the types of action now available.[9]

The Government of Canada ultimately rejected all the options put forward in the CITT report and solved the dilemma by taking a way out that will let it stall for a while. In its analysis, the CITT quietly threw the government a lifeline:

> [. . .] a reference to the Tribunal by the Deputy Minister concerning that same question [the tariff classification of butteroil blends] would be consistent with Canada's domestic and international rights and obligations. Moreover, it would be consistent with Canada's domestic and international rights and obligations for the Tribunal to issue a decision classifying butteroil blends within the schedule to the *Customs Tariff* on the basis of the General Rules, the applicable rules, the Explanatory Notes and the Classification Opinions.[10]

On 10 August 1998, the government announced that the Deputy Minister of National Revenue had asked the CITT to review the current tariff classification of butteroil blends.[11] Although such a review would meet their initial demands, Dairy Farmers of Canada felt that the entire process of blocking blend imports takes too long and would allow their financial losses to continue to mount. It should be remembered that a reference to the Tribunal

---

(8) Dairy Farmers of Canada, "Press Release on the Lingering Problem of the Tariff Classification of Butteroil Blends," Lethbridge, Alberta, 8 July 1998.

(9) CITT report (1998), p. vi.

(10) *Ibid.*, p. 67.

(11) "Government of Canada's reaction to the Canadian International Trade Tribunal Report," Press Release, Ottawa, 10 August 1998.

by the Deputy Minister of National Revenue is provided for in section 70 of the *Customs Act* and could have been made as soon as the imports became an issue, in 1996.

In its 3 July 1998 report on its inquiry into blend imports, the CITT had considered, but rejected, the option of having the Deputy Minister explore the reclassifying of butteroil blends, going so far as to say, "In light of the fact that Revenue Canada has already considered the question of the classification of butteroil/sugar blends on four previous occasions, the Tribunal considers that it would be fruitless for the Government to direct Revenue Canada to 'look into' that same question a fifth time." The CITT report continued: "[given] the fact that, prior to and after the conclusion of the Uruguay Round, Revenue Canada issued classification opinions regarding the blends, the Tribunal is of the view that, if the Government of Canada were to reclassify the butteroil blends under a tariff item subject to a TRQ, such action could frustrate the reasonable expectations of Canada's trading partners and, as a result, be subject to the process of negotiation under Article II:5 of GATT."[12]

Even if it is more "appropriate" for the CITT, rather than the Deputy Minister of National Revenue, to review the current tariff classification of butteroil blends, the CITT will have to deal with the four analyses from Revenue Canada and, more important, the decision of 7 November 1997 by WCO, which found that the blends were not milk constituents and therefore could not be classified under tariff item 0404. Government decision-makers are often the architects of their own dilemmas, and a second initiative in under six months by the CITT on the issue of butteroil/sugar blends suggests that the debate has become a dead end.

B. Inquiry into the Tariff Classification of Certain Butteroil Blends

Revenue Canada classifies butteroil/sugar blends under tariff item 2106.90.95, deeming them not to be butter substitutes. That opinion is challenged by the DFC, which argues that, because they are used to make ice cream, these blends are indeed butter substitutes and would therefore be better classified as dairy blends under tariff item 2106.90.33 (butter substitutes) or, better yet, tariff item 0404.90, the tariff classification initially created to limit imports of dairy blends.

On 10 August 1998, the Deputy Minister of National Revenue requested that the CITT "review the current tariff classification of butteroil blends." The CITT handed down the following decision on 26 March 1999.

---

(12) CITT report (1998), p. 53.

> Butteroil blends comprising less than 50 percent butteroil and more than 50 percent sugar (sucrose) are classifiable under tariff item No. 2106.90.95. Blends comprising less than 50 percent butteroil and more than 50 percent glucose are also classifiable under tariff item No. 22106.90.95.

This CITT decision, which supports Revenue Canada by maintaining that butteroil/sugar blends are not butter substitutes, is hardly surprising; it reflects the four previous Revenue Canada analyses and upholds the WCO decision of November 1997. What is surprising, however, is that, contrary to Revenue Canada's expectations, the CITT handed down "a decision, as opposed to a non-binding opinion."[13]

The CITT handed down a binding decision even though the Deputy Minister of Revenue had expected only an "opinion" and Revenue Canada counsel had also argued for that option.[14] According to the CITT, a reference to it under section 70 of the *Customs Act*, as was made by the Deputy Minister of National Revenue, is, "once initiated, in the nature of an appeal under section 67 of the *Customs Act* and [. . .] its disposition in such proceedings is a decision, as opposed to a non-binding opinion."

One of the three CITT members wrote a minority dissenting opinion favouring the DFC, however, arguing that the blends under consideration can be used as butter substitutes and should therefore be classified under tariff item 2106.90.33 if they are imported within the market access limits, and under tariff item 2106.90.34 if they exceed those limits. In the latter case, the applicable tariff for the year 2000 is 212%.

The CITT decision merely intensified the claims by the DFC, which decided on 24 June 1999 to appeal the CITT decision to the Federal Court.

On 20 March 2001, having heard the DFC's appeal, the Federal Court of Appeal rejected its application to review the CITT decision on the classification of butteroil blends.

The next step for the DFC would have been to appeal to the Supreme Court; however, its board of directors decided instead to pursue a strategy of lobbying importers and/or to request special labelling for butteroil-based products. In 2002, the DFC concentrated their efforts more on promoting a supply management system designed among other things to regulate milk blends imported into Canada. The ministers of Agriculture and International Trade made a

---

(13) CITT, *Unofficial Summary*, decision on the tariff classification of certain butteroil blends, Ottawa, 26 March 1999, p. 1.

(14) CITT, p. 3.

commitment in August 2002 to establish a task force that would seek solutions to the supply management problem.[15] The task force, composed of representatives from Agriculture and Agri-Food Canada, Foreign Affairs and International Trade, Finance, Canada Customs and Revenue Agency, and the Canadian Food Inspection Agency, is expected to report on the butteroil/sugar blends issue by the end of December 2002.

ANALYSIS – DAIRY BLEND IMPORTS AND SUPPLY MANAGEMENT IN CANADA

The economic importance of imports of butteroil/sugar blends under tariff item 2106.90.95 goes far beyond the displacement of 3.086 million kilograms of fat (roughly 2% of the Canadian market sharing quota (MSQ)). Even if the value of those imports, approximately $20 million, is viewed in relation to producers' total revenue of $3.8 billion in 1997, the numbers do not reveal the real problem underlying dairy blend imports.

Butteroil blend imports are the first tangible impact of the tariff system put in place as a result of the Uruguay Round in order to open up markets and liberalize trade. The ultimate goal is to clear the way for better distribution of the world's agri-food resources but, before that can be achieved, there is a necessary transition phase that tariffs help to make more progressive. All countries know the rules of the tariff game and its potential impact on domestic markets, but some industries in some countries are finding the impact to be harder to deal with than they had anticipated.

Whether or not the classification of butteroil imports under tariff item 2106.90.95 rather than 0404.90 or line 2106.90.33 is the result of an administrative error by Revenue Canada employees, as some observers seem to be claiming, the fact remains that a growing number of imported dairy products or blends will be on the Canadian market in the future. The Canadian International Trade Tribunal's prediction that the penetration by butteroil blends could reach 25% of the fat requirement for ice cream and replaceable fat for processed cheese illustrates only one facet of what might lie ahead for the dairy industry.

---

(15) Dairy Farmers of Canada, *DFC Update*, September 2002, and Barry Wilson, "Dairy farmers give up butteroil fight," *Western Producer*, 31 January 2002, (http://www.producer.com/articles/20020131/news/20020131news13c.html).

For processors of dairy products, the value of dairy blends is still primarily economic; i.e., they allow dairy products to be manufactured at the least cost, whether for the domestic market or for export. For Canadian dairy farmers, this means they will have to constantly evaluate the flexibility of supply management and their willingness to provide milkfat at a competitive price. The optional export program, which gives exporters access to milkfat at competitive prices, has been a qualified success among producers. Further, the proceedings taken by the United States before the WCO against Canadian tariffs applicable to Class 5 milk products, whose pricing system aims to help exporters and processors stay competitive on world markets, could very well make dairy farmers less inclined to provide milkfat on the basis of a dual pricing system.

For government decision-makers, the challenge will be to support a viable form of supply management that can be reconciled with growing imports (itself a contradiction) and at the same time get Canadian consumers to agree to "subsidize" a dairy industry export strategy that forces them to pay higher domestic prices. Finally, as far as consumers are concerned, the debate over butteroil/sugar blends shows that with the increasing development of new products, there may be a lack of product information and a need to review and amend the regulations governing the labelling of agri-food products. Substituting butteroil for cream is certainly valid from the standpoint of an ice cream manufacturer who wants to stay competitive, but where labelling regulations require nothing more than the words "dairy content" to describe the butteroil substitute, it can be asked whether consumers are really able to make an informed choice.

Even though the tariff and market access system will continue to provide a buffer against massive imports of dairy products, there will be other cases where imported dairy blends manufactured (whether deliberately or not) to circumvent the tariff-rate quotas will compete with milkfat produced in Canada. Moreover, the development and penetration of new dairy or "dairy-like" products will increase as markets open up. The next wave of "dairy products" to create a stir could well be butter blends, i.e., butter substitutes containing up to 70% vegetable oil. Such blends are tremendously popular in the United States, where they are sold as dairy products, even though they are more closely related to margarine. Butter blend imports are subject to a tariff-rate quota of more than 200%, but their production in Canada, already permitted in some provinces, could well take off.

This new instalment in the history of butteroil/sugar blend imports opens one more crack in the structure of supply management and again raises the question "where is the balance between the intrinsic rigidity of supply management and the flexibility needed for it to grow?"

OVERVIEW OF BUTTEROIL/SUGAR BLEND IMPORTS

A. Statistical Data

Butteroil/sugar blend imports:	1994 = 1.735 million kg 1997 = 8.752 million kg 1999 = 6.340 million kg 2000 = 8.400 million kg
Apparent use of blends:	1994 = 1.735 million kg 1997 = 6.343 million kg

Conversion of butteroil/sugar blend quantities to milkfat equivalent:
(quantity x 49% x 99.3%)

Apparent use of milkfat equivalent:	1994 = 0.844 million kg 1997 = 3.086 million kg
National market sharing quota for milkfat:	1997 = 157.9 million kg
MSQ displacement by imported blends as a milkfat equivalent:	1997 = 2%
• Domestic milkfat price:	1997 = $6.25/kg
• Weighted milkfat price in butteroil blends:	1997 = $5.20/kg
• Savings realized by ice cream and processed cheese producers:	1997 = $3.2 million
Estimated revenues foregone by dairy farmers because of butteroil/sugar blend imports:	1997 = between $12.8 million and $30.9 million, according to the various scenarios examined by the CITT

Source: CITT and Dairy Farmers of Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Definitions

Tariff Item 2106.90.95:	Other preparations that contain in the dry state over 10% by weight of milk solids but less than 50% by weight of dairy content
Tariff Item 2106.90.34:	Preparations, other than tariff item No. 2106.90.31 or 2106.90.32, containing greater than 15% by weight of milkfat, suitable for use as butter substitutes, over access commitment
Tariff Item 0404:	Whey, whether or not concentrated or containing added sugar or other sweetening matter; products consisting of natural milk constituents, whether or not containing added sugar or other sweetening matter, not elsewhere specified or included
Tariff Item 0404.90:	Other products consisting of natural milk constituents, whether or not containing added sugar or other sweetening matter, not elsewhere specified or included

PRB 98-5F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

L'IMPORTATION DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Jean-Denis Fréchette
Analyste principal
Division de l'économie

Octobre 1998
Révisé le 25 septembre 2002

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LA PROBLÉMATIQUE DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS COMME CEUX D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE 1

LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS : DE LA LISTE DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS AUX CONTINGENTS TARIFAIRES 2

A. La période qui a précédé l'Uruguay Round 3
B. L'après Uruguay Round 4

LA CLASSIFICATION DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE 5

LES MESURES PARLEMENTAIRES RELATIVES À LA QUESTION DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE 7

LES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR SUR LES MÉLANGES LAITIERS 10

A. L'enquête sur l'importation de mélanges laitiers échappant aux limites des contingents tarifaires 10
B. L'enquête sur le classement tarifaire de certains mélanges d'huile de beurre 16

ANALYSE – LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ET LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA 17

COUP D'ŒIL SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE 20

A. Données statistiques 20
B. Définitions 21

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'IMPORTATION DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

LA PROBLÉMATIQUE DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS COMME CEUX D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

En un peu plus de dix-huit mois de 1995 à 1997, le volume des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre s'est accru de 488 p. 100; il n'est donc pas surprenant de constater que l'engouement politique pour cette question ait, en quelques semaines, connu à peu près la même croissance exponentielle. Pourtant, de prime abord, le fait que des importations soient passées de trois millions de dollars en 1995 à quelque 20 millions de dollars en 1997 n'aurait pas dû en soi susciter beaucoup d'intérêt; si tant de gens s'intéressent soudain à ce produit alimentaire semi-transformé, cireux, granuleux et peu ragoûtant, c'est qu'il cache une réalité économique et politique fort complexe. En effet, l'importation croissante de mélanges contenant 49 p. 100 d'huile de beurre et 51 p. 100 de sucre pose problème parce que ces mélanges laitiers peuvent entrer librement au Canada sous la ligne tarifaire 2106.90.95, et ce, pour une raison principale, à savoir de permettre aux transformateurs de crème glacée et de fromage fondu de diminuer leurs coûts de production.

La rapide réaction des Producteurs laitiers du Canada (PLC) à l'accroissement des importations de mélanges d'huile et de beurre montre bien que l'organisme a saisi l'ampleur du problème que ces importations posent. Ces « produits laitiers », qui sont en principe utilisés comme substitut dans la fabrication de la crème glacée, sont tellement édulcorés que non seulement ils cessent d'être considérés comme une matière grasse de lait, mais ils perdent aussi la protection tarifaire généralement accordée aux véritables produits laitiers; pourtant ils viennent remplacer une partie de la production intérieure de matière grasse du lait et ainsi bouleverser les marchés. Et parce qu'ils sont importés librement et sans entraves, ils illustrent bien le fait qu'en raison de l'ouverture des marchés, la protection accordée au secteur laitier canadien n'est plus ce qu'elle était avant les négociations de l'Uruguay Round.

Sur le plan politique, le débat qu'a suscité l'opposition des producteurs canadiens aux importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre a révélé que la question n'en est pas uniquement une de gestion de l'offre, mais qu'elle a aussi trait à l'assujettissement des politiques commerciales à des règles internationales, à l'innocuité des aliments et à l'étiquetage des produits.

Du point de vue économique, il a fallu constater qu'en raison de l'ouverture des marchés, les producteurs, les transformateurs et les consommateurs seront désormais confrontés à un nombre croissant de choix qui bousculeront leurs environnements respectifs.

Le commerce des mélanges d'huile de beurre et de sucre relève de quatre ministères fédéraux, à savoir le ministère des Finances pour ce qui est de la politique commerciale en général, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) en ce qui a trait à la classification et au contrôle des importations, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en ce qui concerne l'administration des contingents tarifaires et, enfin, Agriculture et Agroalimentaire Canada dont l'expertise est essentielle pour déterminer la classification des produits. Il a suffi que l'ADRC prenne, en vertu de règlements établis au niveau international, une simple décision administrative pour déclencher une montée aux barricades qui n'est pas sans rappeler l'épisode de l'importation de fromages au lait cru. Par conséquent, on peut affirmer que si les enjeux de la controverse sont de taille, l'origine de celle-ci est d'une banalité toute bureaucratique.

En effet, personne ne remet en question les contingents tarifaires canadiens négociés au niveau international, ni les niveaux de protection dont profitent les produits laitiers; par contre, la mise au point de produits d'imitation ou carrément novateurs et leur importation au Canada obligent ce dernier à prendre des décisions administratives qui ne font pas que des heureux, principalement à cause de l'impact économique qu'elles peuvent avoir sur certaines industries. Dans les diverses sections du présent document, nous abordons divers aspects du problème.

LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS : DE LA LISTE DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS AUX CONTINGENTS TARIFAIRES

Le problème lié à l'importation de mélanges d'huile de beurre et de sucre pour remplacer la matière grasse du lait dans la fabrication de crème glacée est bien antérieur à la mise en place du système de tarification né de l'Uruguay Round.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. La période qui a précédé l'Uruguay Round

Avant la signature des accords issus de l'Uruguay Round, la *Loi sur les permis d'exportation et d'importation* permettait au Canada d'établir une Liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC). L'importation de produits laitiers était ainsi soumise à des permis, dont on se servait pour limiter l'entrée de produits en fixant des quotas d'importation.

La plupart des principaux produits laitiers figuraient explicitement sur la LMIC, tandis que les autres produits laitiers non spécifiés faisaient l'objet d'une disposition générale qui contrôlait l'entrée de matière grasse sous toutes ses formes. Pour figurer sur la LMIC, le produit était simplement nommé; il n'était pas décrit comme c'est maintenant le cas des produits qui figurent sur les listes des contingents tarifaires. L'interprétation qui était alors donnée par le ministère de la Justice était que tout produit ayant au moins 50 p. 100 de contenu laitier pouvait être considéré comme un produit laitier.

Les produits laitiers et les produits entièrement ou principalement composés de lait relevaient de la *Loi sur la Commission du lait*, mais comme la LMIC relevait aussi de la *Loi sur les permis d'exportation et d'importation* et de la *Loi sur la stabilisation agricole*, les PLC, conscients des différentes interprétations possibles, avaient demandé que la définition de « produits laitiers » soit resserrée, notamment en ce qui avait trait à l'expression « principalement composés ».

En 1988, par suite de la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE), le gouvernement fédéral a ajouté trois produits laitiers à la LMIC : la crème glacée, le yogourt et les mélanges laitiers contenant au moins 50 p. 100 de lait écrémé, de caséine, de caséinate, de babeurre et de lactosérum, utilisés seuls ou combinés (article 21 de la LMIC). Pour la première fois, le seuil de 50 p. 100 de contenu laitier (composant sec) devenait une règle établie.

Les États-Unis avaient alors contesté cet ajout, notamment en soutenant que le yogourt et la crème glacée se trouvaient trop en aval dans la chaîne de production pour constituer des produits laitiers qui devaient être protégés pour maintenir la gestion de l'offre. Un groupe spécial du GATT avait toutefois donné raison au Canada.

Subséquemment, diverses tentatives d'importation, au Canada, de mélanges secs contenant moins de 50 p. 100 de produits laitiers avaient été bloquées par le gouvernement canadien. Ainsi, un importateur avait tenté de faire entrer au pays un mélange contenant

49 p. 100 de poudre de lait écrémé (PLE) et 51 p. 100 de gros sel, lequel était par la suite tamisé pour en extraire la PLE, qui était la seule à être utilisée. Même si en principe la LMIC ne traitait pas des produits contenant moins de 50 p. 100 de produits laitiers, le mélange de l'importateur avait été jugé délibérément fabriqué pour contourner les règlements, et donc interdit.

B. L'après Uruguay Round

Par suite de la signature des ententes commerciales multilatérales issues de l'Uruguay Round, les quotas d'importation de produits laitiers ont été remplacés par des contingents tarifaires, c'est-à-dire des tarifs, parfois prohibitifs, associés à différents niveaux d'accès au marché, ce qui permet de protéger un marché spécifique.

Pour la crème glacée, le contingent tarifaire (CT) du Canada s'élevait à 347 tonnes en 1995 et était soumis à un tarif de 15,5 p. 100. Selon la notification du Canada concernant le CT, celui-ci est maintenant de 484 tonnes et sujet à un tarif de 6,67 p. 100. Toutes les quantités importées au-delà de ces contingents tarifaires sont assujetties à un tarif variant de 326 à 277 p. 100, soit de 1,36 $/kg à 1,16 $/kg.

En 1993, lorsqu'il a mis au point ses lignes tarifaires définitives pour le GATT, le gouvernement fédéral a dû décrire les produits, au lieu de seulement les nommer, afin de les assujettir à des lignes tarifaires précises. De nombreux produits laitiers qui ne figuraient pas sur l'ancienne LMIC étaient maintenant décrits sous une ligne tarifaire. Même si certains mélanges servant de préparations, comme la fondue au fromage, n'étaient pas explicitement décrits sous une ligne tarifaire, la plupart des mélanges laitiers susceptibles d'être importés et de remplacer la matière grasse de lait produite au Canada pour la fabrication de produits laitiers, eux, l'étaient.

Lors du premier dépôt des listes tarifaires, les représentants de l'industrie laitière et les négociateurs du gouvernement étaient conscients du fait que décrire les mélanges laitiers est une opération complexe; cette complexité résulte de la nature des mélanges, mais aussi du fait que de nombreuses lignes tarifaires s'appliquent à divers mélanges laitiers. Ainsi, les poudres de lait et de crème avec ou sans édulcorants sont couverts par la ligne tarifaire 0402, tandis que les mélanges laitiers de moins de 50 p. 100 de contenu laitier le sont par la ligne 2106.90.33/34 et les produits de constituants laitiers naturels avec ou sans édulcorants, par la ligne 0404.90. Cette dernière est en fait une ligne tarifaire qui couvre les produits non spécifiés ailleurs : « produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs ».

Au début de 1994, lors de l'étape finale de l'Uruguay Round, le Canada a déposé ses lignes tarifaires définitives. L'industrie laitière canadienne était persuadée qu'en présentant le numéro tarifaire 0404.90, qui ne fait plus référence au seuil de contenu laitier de 50 p. 100, le gouvernement démontrait sa volonté de contrer toutes tentatives d'importation de mélanges laitiers spécifiquement fabriqués pour contourner les règlements.

Le degré de confiance qu'avaient les PLC dans la protection tarifaire contre les mélanges a même augmenté lorsqu'un groupe spécial de l'ALENA, suite à une contestation des États-Unis, a examiné la conversion des quotas d'importation en contingents tarifaires. Dans sa réponse du 19 août 1996 adressée au groupe spécial, le gouvernement du Canada avait en effet fait notamment référence aux mélanges laitiers :

> 43. La sous-position tarifaire 0404.90 est une catégorie résiduelle qui englobe les produits non dénommés ailleurs. L'élimination du seuil de 50% de la portion de cette sous-position tarifaire qui était auparavant assujettie à l'article 21 de la LMIC a permis au Canada d'apporter une solution à un problème qui s'était développé avec l'Uruguay Round, à savoir les efforts concertés de certaines entreprises privées d'importer des mélanges conçus expressément pour contourner les mesures de contrôle à l'importation des produits laitiers.(1)

L'avenir devait révéler ce que les penseurs de l'Uruguay Round savaient déjà : des lignes tarifaires, aussi bien décrites qu'elles puissent être, ne seront jamais aussi étanches au commerce que des quotas d'importation, ni à l'abri de descriptions administratives litigieuses.

LA CLASSIFICATION DES MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Au début des années 90, certaines quantités de mélanges d'huile de beurre et de sucre, ayant une composition de 49 p. 100/51 p. 100, ont été importées sans restriction, comme le prévoyait la LMIC. Ces importations n'ont pas vraiment attiré l'attention de l'industrie laitière probablement parce qu'elles n'avaient qu'une valeur marginale, évaluée à au plus deux millions de dollars par année. De plus, comme les mélanges laitiers composés de matière sèche étaient frappés d'un contrôle des importations depuis 1988, et que certains mélanges comptant moins de

---

(1) Producteurs laitiers du Canada, Mémoire juridique soumis à l'honorable Lyle Vanclief, Ottawa, novembre 1997.

50 p. 100 de contenu laitier avaient été auparavant bloqués, il est possible qu'un nouveau mélange d'huile de beurre et de sucre ait été importé dans « l'ombre » de ceux-ci.

Certains fabricants canadiens de crème glacée, qui avaient déjà tenté d'importer des mélanges laitiers en vertu de la LMIC, se sont rendu compte, en examinant la nouvelle liste des contingents tarifaires du Canada, qu'ils pouvaient avoir recours à une échappatoire. Ils ont en effet constaté que les importations de mélanges laitiers contenant plus de sucre que de matière grasse du lait – 49 p. 100 d'huile de beurre contre 51 p. 100 de sucre – n'étaient pas soumises aux tarifs élevés associés aux produits laitiers, puisque de tels mélanges, renfermant proportionnellement plus de sucre que de matière grasse, ne sont pas considérés comme un « substitut du beurre » même s'ils contiennent suffisamment de matière grasse du lait (en poids) pour servir à la fabrication de crème glacée.

Après la mise en vigueur des contingents tarifaires en 1995, un importateur de mélanges d'huile de beurre et de sucre a demandé à Revenu Canada (devenu l'ADRC) de confirmer si ces mélanges étaient bien classés sous la ligne tarifaire 2106.90.95. Le ministère lui confirma qu'il avait effectivement classé ces mélanges sous la ligne tarifaire 2106.90.95 et que, par conséquent, ils pouvaient être importés sans licence d'importation et n'étaient pas soumis à un contingent tarifaire.

La classification tarifaire est basée sur un système hiérarchique complexe qui passe d'une rubrique à quatre chiffres à une rubrique à six chiffres et, finalement, à un numéro tarifaire comprenant huit chiffres ou plus selon les pays. Cette méthodologie intitulée « Système Harmonisé (SH) de désignation et de codification des marchandises » a été mise au point par l'Organisation mondiale des douanes et elle utilise des notes explicatives et des avis de classification pour décrire et classer les produits. Au niveau international, tous les pays signataires utilisent le code de base à six chiffres du SH, qui permet une nomenclature de base commune pour la classification. Au niveau national, pour classer un produit sous un numéro à huit chiffres, Revenu Canada doit décrire celui-ci en suivant certains critères précis. Ainsi, avant de décider si un mélange d'huile de beurre et de sucre peut être considéré comme un succédané du beurre, le Ministère doit d'abord vérifier si ce mélange peut se commercialiser en tant que beurre, ce qui n'est pas le cas. De plus, pour être considéré comme un substitut au beurre, le mélange doit être « tartinable », et il doit pouvoir servir de gras de cuisson et aussi d'ingrédient de cuisson. Lorsqu'il a procédé à la classification visant à établir le contingent tarifaire en 1995,

Revenu Canada a tout d'abord examiné la classification à six chiffres, soit le numéro 2106.90, utilisé pour les « autres préparations alimentaires non dénommées, ni comprises ailleurs ». C'est lorsqu'il est passé à la classification à huit chiffres et qu'il a pris la décision administrative de classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous le numéro 2106.90.95, plutôt que sous le numéro 2106.90.33/34, qu'il a suscité un litige entre les producteurs laitiers et les importateurs de produits laitiers.

Après avoir procédé à une analyse, Revenu Canada en est en effet arrivé à la conclusion que de tels mélanges ne peuvent pas être tartinés, qu'ils se caramélisent quand ils sont employés comme gras de cuisson et que, même s'ils peuvent être indiqués dans certaines recettes, leur forte concentration en sucre en limite considérablement l'utilisation culinaire. Par conséquent, il a jugé qu'en dépit de leur nom, les mélanges n'étaient pas un substitut du beurre et ne pouvaient donc pas être classés sous le numéro 2106.90.33/34. Selon Revenu Canada, les mélanges d'huile de beurre et de sucre correspondent bien à la ligne tarifaire 2106.90.95 et peuvent être importés sous cette ligne, qui ne prévoit pas de contingent tarifaire particulier.

Le problème que posent les mélanges contenant des produits laitiers découle en grande partie d'une interprétation problématique au niveau national. En effet, lorsqu'ils passent aux douanes, les mélanges d'huile de beurre et de sucre ne sont pas perçus comme des succédanés du beurre parce qu'ils ne sont pas jugés « suffisamment laitiers »; par contre, lorsqu'ils sont intégrés dans de la crème glacée, les fabricants doivent les décrire comme des « substances laitières ». Tout se passe donc comme si, entre le moment de la description tarifaire et celui de la transformation alimentaire, les mélanges d'huile de beurre et de sucre devenaient « un peu plus laitiers ».

LES MESURES PARLEMENTAIRES RELATIVES À LA QUESTION DES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

Dès le début de 1996, les PLC se sont rendu compte que des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre entraient au pays. À ce moment-là, selon les données préliminaires de Revenu Canada, les importations se situaient autour de 600 tonnes métriques par année, soit une valeur de 1,6 million de dollars en équivalent de matière grasse de lait.

En octobre 1996, Revenu Canada a indiqué que les importations pour l'année en cours atteignaient déjà 3 148 tonnes métriques (elles avaient totalisé 1 349 tonnes en 1995). Les importations provenaient des États-Unis, du Mexique, de Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, d'Europe, et on était bien loin des estimations d'environ 600 tonnes métriques par année[2]. À noter qu'avant l'introduction des contingents tarifaires, la plupart des mélanges laitiers étaient importés des États-Unis et, selon Revenu Canada, aucun mélange n'aurait été expédié de la Nouvelle-Zélande lorsque la LMIC était en vigueur.

Au début de 1997, les PLC ont fait des pressions auprès de Revenu Canada, du ministère des Finances, du ministère du Commerce international et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour que les mélanges importés sous la ligne tarifaire 2106.90.95 soient reclassés sous la ligne 2106.90.33/34. Les fonctionnaires des divers ministères ont soulevé diverses objections pour ne pas reclasser les mélanges; selon certains, un tel reclassement entraînerait une contestation devant l'OMC, tandis que pour d'autres il soulèverait une contestation directe de la part des États-Unis. Par ailleurs, les importateurs des mélanges affirmaient qu'une nouvelle classification conduirait de facto à une contestation devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).

Plus tard, au cours de l'année 1997, les PLC, avec l'aide de leurs conseillers juridiques, ont peaufiné leurs revendications et en sont arrivés à la conclusion que, même si une révision de la classification sous la ligne tarifaire 2106.90.33/34 (succédané de beurre) demeurait une option, la meilleure approche serait de faire classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous la ligne 0404.90, soit la classe tarifaire initialement créée pour limiter les importations de mélanges laitiers qui sont parfois mis au point pour contourner les règlements. Selon les PLC, cette approche est davantage compatible avec les arguments que le gouvernement du Canada avait soulevés devant le groupe spécial de l'ALENA en 1996.

Par suite des pressions exercées tant par les producteurs que les importateurs, Revenu Canada a entrepris en avril 1997 d'analyser en profondeur la classification des mélanges d'huile de beurre et de sucre établie par le Ministère pour les contingents tarifaires de 1995.

---

(2) Les données varient d'une source à l'autre (voir la section sur les données statistiques). En 1999, la Belgique a commencé à être un fournisseur d'huile de beurre. En 2001, les importations provenaient surtout de la Nouvelle-Zélande, puis de la Belgique, de l'Angleterre, du Mexique et, en petites quantités, des Pays-Bas.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une fois terminée leur nouvelle analyse descriptive du produit, les fonctionnaires de Revenu Canada ont conclu, sans l'ombre d'un doute, que les mélanges d'huile de beurre et de sucre se classaient effectivement sous la ligne tarifaire 2106.90.95. En juillet 1997, le ministère a soumis son examen aux PLC et aux importateurs pour connaître leurs commentaires. Selon Revenu Canada, les importateurs ont appuyé cette nouvelle analyse de classification, tandis que les PLC n'auraient fait aucun commentaire. Toutefois, les PLC ont poursuivi leurs pressions sur le terrain politique et sont parvenus à obtenir qu'une réunion spéciale du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes soit tenue le 20 novembre 1997.

Lors de cette réunion, les représentants de Revenu Canada ont notamment mentionné que l'Organisation mondiale des douanes (OMD), qui régit le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises sur lequel les pays se fondent pour élaborer leur propre système, avait déjà examiné la possibilité de classer les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous la ligne 0404, comme le demandaient les PLC. Selon Revenu Canada, dans une décision rendue le 7 novembre 1997, l'OMD aurait jugé que ces mélanges n'étaient pas « des éléments du lait parce qu'on les transforme pour obtenir du beurre et de l'huile de beurre. Par conséquent, ce n'est pas un constituant de base si on les sépare de la façon normale »[3].

Les PLC n'ont alors pas caché leur surprise et leur déception d'apprendre que l'OMD avait rendu une telle décision, notamment parce qu'ils n'avaient pas été mis au courant de cette révision, ni du rôle joué par les fonctionnaires canadiens au cours de l'examen de l'OMD.

La *Loi sur les douanes* prévoit certains mécanismes de résolution en cas de différends. Ainsi, l'article 59 permet à un importateur d'appeler d'une classification d'un produit qu'il importe en s'adressant à un agent désigné, tandis que l'article 60 permet à toute personne de s'adresser directement au commissaire des douanes et du revenu afin de demander un réexamen ou une révision d'un classement tarifaire.

Si, après le réexamen par le commissaire, un intervenant juge qu'une classification demeure inappropriée, il peut interjeter appel devant le TCCE, puis ensuite à la Cour fédérale et, enfin, à la Cour suprême (article 67 et 68).

---

(3) Chambre des communes, Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, *Témoignages*, 20 novembre 1997, Ottawa, p. 19-20.

L'article 70 de la *Loi sur les douanes* permet même au commissaire de consulter le TCCE sur toute question se rapportant au classement tarifaire.

Le 17 décembre 1997, devant l'impasse politique qui persistait, le ministre des Finances, Paul Martin, le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Lyle Vanclief, et le ministre du Commerce international, Sergio Marchi, ont annoncé que le gouverneur en conseil demandait au TCCE d'examiner la « question des importations des mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers »[(4)].

Dans sa demande au Tribunal, le gouvernement a révélé, dans la fiche d'information qui accompagnait son communiqué, quelle était, selon lui, la principale caractéristique des mélanges laitiers :

> Les mélanges laitiers sont des mélanges de produits laitiers et d'autres substances alimentaires servant à la préparation de produits comme la crème glacée, la confiserie et les produits de boulangerie. Dans le contexte des importations au Canada, les mélanges laitiers sont souvent préparés de façon à se soustraire aux descriptions des contingents tarifaires couvrant l'importation de la majorité des produits laitiers.

Avec une telle déclaration, il ne faut pas se surprendre que le Tribunal ait pris quelques pages de son rapport (p. 5 à 8) uniquement pour définir et décider quels mélanges étaient visés par son enquête.

LES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR SUR LES MÉLANGES LAITIERS

A. L'enquête sur l'importation de mélanges laitiers échappant aux limites des contingents tarifaires

La *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, qui a été sanctionnée le 13 septembre 1988, renferme des dispositions générales qui permettent au gouvernement fédéral ou au ministre des Finances de demander au Tribunal de faire enquête sur des questions économiques, commerciales ou tarifaires. Le Tribunal agit strictement à titre consultatif et a

---

(4) Gouvernement du Canada, « Le Tribunal canadien du commerce extérieur examinera la question des importations des mélanges de produits contenant des ingrédients laitiers », *Communiqué*, Ottawa, 17 décembre 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

alors le mandat de faire des recherches, de recevoir des exposés, de trouver des faits et de tenir des audiences publiques. Au terme d'une enquête, le Tribunal doit faire rapport au gouverneur en conseil ou au ministre des Finances, et de présenter, si on lui a demandé, des recommandations.

Dans le cas de « L'enquête sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada », le Tribunal n'a pas eu le mandat de faire des recommandations.

Plus précisément, la saisine de l'enquête stipule que le Tribunal doit :

> a) faire enquête sur la question de l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada :
>
> (i) en examinant les facteurs influant sur le marché intérieur de telles importations de même que les répercussions de ces importations sur l'industrie de production et de transformation des produits laitiers du Canada et d'autres segments de l'industrie alimentaire du Canada, y compris les niveaux de produits financiers et de production;
>
> (ii) en examinant des considérations d'ordre juridique, technique, réglementaire et commercial ayant trait au traitement des importations de ces produits, ainsi que les obligations et droits commerciaux internationaux du Canada en vertu de *l'Accord de libre-échange nord-américain* et de l'*Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*;
>
> (iii) en relevant les solutions possibles à tout problème que pose cette question qui soient conformes aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada;
>
> b) tenir des audiences publiques quant à l'enquête.

Au cours de son enquête, le Tribunal a produit plusieurs documents sur divers aspects des mélanges d'huile de beurre et de sucre, notamment sur le cadre juridique canadien et international, sur l'impact des importations sur la production de lait au Canada et sur la nécessité des mélanges et de leur utilisation dans la fabrication de la crème glacée. Comme le mandat du Tribunal ne l'autorisait pas à formuler des recommandations, mais plutôt à « relever des solutions », la lecture des documents produits doit parfois se faire « entre les lignes ». C'est ainsi que dans son rapport remis le 3 juillet 1998 au gouverneur en conseil, le Tribunal soulève certains faits intéressants sans toutefois trancher la question de l'importation des mélanges d'huile de beurre et de sucre.

Ainsi, même si les fabricants de crème glacée ont maintenu que les mélanges laitiers offraient des avantages techniques et permettaient de stabiliser les stocks, les audiences du Tribunal ont permis de montrer que « l'avantage au niveau des coûts de la matière grasse contenue dans les mélanges d'huile de beurre importés est le facteur qui a la plus grande incidence sur la demande des mélanges d'huile de beurre sur le marché intérieur »[5].

L'enquête du Tribunal a aussi permis de déterminer que l'utilisation des mélanges d'huile de beurre et de sucre n'est pas limitée à la fabrication de la crème glacée puisqu'une quantité croissante de mélanges entre aussi dans la fabrication de fromage fondu. Il faut toutefois noter que dans une recette typique de fromage fondu, seulement 5 p. 100 du volume total est constitué de matière grasse du lait ou du beurre qui peut être « remplacée ». Selon les données compilées par le Tribunal, les fabricants de crème glacée et de fromage fondu ont utilisé 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre en 1997, soit 3,1 millions de kilogrammes en équivalent de matière grasse du lait[6]. Les besoins canadiens en matière grasse pour la fabrication de la crème glacée et en matière grasse « remplaçable » pour le fromage fondu ont totalisé 25,639 millions de kilogrammes en 1997. En d'autres termes, les 3,1 millions de kilogrammes de matière grasse provenant des 6,3 millions de kilogrammes de mélanges d'huile de beurre/sucre ont représenté 12 p. 100 des besoins en matière grasse pour la crème glacée et en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu.

Même si les PLC estiment que le remplacement de cette matière grasse par des mélanges laitiers importés aurait résulté en des pertes de revenus totalisant 50 millions de dollars en 1997, le Tribunal a estimé que ces pertes se situaient plutôt entre 12,8 millions, si la production avait été maintenue et les surplus exportés, et 30,9 millions, si la production de lait avait diminué tout au cours de l'année laitière dans une proportion de matière grasse équivalente aux importations de mélanges.

Par ailleurs, selon différents scénarios qu'il a examinés, le Tribunal a estimé que le taux de pénétration de l'huile de beurre pourrait éventuellement atteindre un niveau maximum de 25 p. 100 des besoins en matière grasse pour la fabrication de la crème glacée et en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu. En appliquant ce taux maximum de pénétration aux

---

(5) Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), *Enquête sur l'importation de mélanges de produits laitiers échappant aux limites des contingents du Canada, Rapport*, Ottawa, 3 juillet 1998.

(6) La teneur en matière grasse (m.g.) de lait dans les mélanges d'huile de beurre et de sucre se calcule selon la formule suivante : Quantité de mélange x 49 p. 100 (99,3 p. 100) = Quantité de m.g. de lait.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

besoins en matière grasse de 1997 pour ces deux produits laitiers, ce sont alors 6,4 millions de kg de matière grasse de lait qui auraient été déplacés par les importations de mélanges. Même si le Tribunal convient que l'utilisation des mélanges augmentera au cours des prochaines années, il prévoit toutefois que la forte croissance des années passées ne se reproduira plus.

Comme le Tribunal n'avait pas le mandat de faire des recommandations, il a proposé dans son rapport une série de solutions qui se révèlent autant d'options plus ou moins possibles parmi lesquelles le gouvernement pourra choisir. Un premier groupe de six solutions a été envisagé, mais n'a pas été retenu par le Tribunal, « soit parce qu'elles [les solutions] ne sont pas conformes aux obligations et aux droits intérieurs ou internationaux du Canada, soit parce qu'elles ne représentent pas une solution possible viable »[7]. Ces solutions sont les suivantes :

- le reclassement par le gouvernement;
- l'imposition d'une taxe d'accise;
- des négociations bilatérales avec la Nouvelle-Zélande;
- la suppression des droits antidumping et des droits compensateurs sur le sucre raffiné;
- l'augmentation des prix du lait;
- la modification des exigences d'étiquetage.

Un autre groupe de solutions est considéré par le Tribunal comme davantage possible, notamment parce qu'elles sont conformes aux obligations du Canada. Reste qu'une grande majorité d'entre elles ne font pas l'unanimité parmi les divers intervenants de l'industrie laitière. Ces solutions sont les suivantes :

- un appel devant le Tribunal par les PLC à l'égard du classement des mélanges d'huile de beurre;
- une enquête par le Tribunal sur les mesures de sauvegarde;
- l'établissement d'un prix de classe spéciale pour la matière grasse destinée à la crème glacée et au fromage fondu;
- l'établissement d'un prix spécial pour la matière grasse destinée aux mélanges d'huile de beurre de source nationale;

---

(7) TCCE, *Rapport*, p. 55.

- l'indemnisation des producteurs laitiers;
- la création d'un nouveau numéro tarifaire pour les mélanges d'huile de beurre, négocié selon l'article XXVIII du GATT.

Le Tribunal a aussi clairement indiqué, en y mettant un certain accent, que le statu quo demeurait une option possible.

En réponse au rapport du TCCE, les PLC ont indiqué qu'à l'exception d'un appel interjeté devant le Tribunal et d'une enquête sur les mesures de sauvegarde, « toutes les autres options retenues par le Tribunal ne sont pas jugées viables et ont été rejetées par les PLC »[8].

Enfin, le passage suivant, tiré du sommaire du rapport du Tribunal, montre bien le dilemme quasi cornélien auquel les politiciens sont maintenant confrontés :

> Il est clair pour le Tribunal qu'il n'y a pas de solution possible sans frais pour un ou plusieurs des intervenants. Le dilemme est que les importations de mélanges d'huile de beurre ont des conséquences économiques pour les producteurs laitiers, alors que les règles internationales limitent les genres de mesures actuellement disponibles.[9]

Le gouvernement du Canada n'a finalement retenu aucune des options proposées dans le rapport du Tribunal et a tranché le dilemme en prenant une voie de sortie qui permettra de gagner encore un peu de temps. En effet, dans son analyse, le TCCE avait subtilement tendu une bouée de sauvetage au gouvernement :

> [...] une demande de consultation de la part du sous-ministre sur la même question [le classement tarifaire des mélanges d'huile de beurre] serait conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada. Il serait aussi conforme aux obligations et aux droits intérieurs et internationaux du Canada que le Tribunal rende une décision classant les mélanges d'huile de beurre dans l'annexe du Tarif des douanes en s'appuyant sur les Règles générales, les règles applicables, les Notes explicatives et les Avis de classement.[10]

---

(8) Les PLC, « Classification tarifaire des mélanges d'huile de beurre : le problème demeure entier », *Communiqué de presse*, Lethbridge (Alberta), 8 juillet 1998.

(9) TCCE, *Rapport*, p. vi.

(10) *Ibid.*, p. 67.

Le 10 août 1998, le gouvernement a annoncé que le sous-ministre du Revenu national avait demandé « au TCCE de réviser la classification tarifaire actuelle des mélanges d'huile de beurre »[11]. Même si une telle révision de la classification satisfait effectivement aux exigences premières des PLC, ces derniers estiment que le processus pour bloquer les importations de mélanges prend trop de temps, ce qui a comme résultat que leurs pertes pécuniaires continuent à s'accumuler. Rappelons qu'une demande de consultation auprès du Tribunal par le sous-ministre du Revenu national est prévue par l'article 70 de la *Loi sur les douanes* et que cette option aurait pu être exercée dès que les importations devinrent litigieuses en 1996.

Par ailleurs, dans son rapport d'enquête du 3 juillet 1998 sur les importations de mélanges, le TCCE avait envisagé mais écarté la solution que le sous-ministre examine la possibilité de reclasser les mélanges d'huile de beurre. Le TCCE est même allé jusqu'à affirmer : « Étant donné que Revenu Canada a déjà étudié quatre fois la question du classement des mélanges d'huile de beurre et de sucre, le Tribunal considère qu'il serait inutile que le gouvernement ordonne à Revenu Canada "d'examiner" cette même question une cinquième fois ». Le rapport du TCCE note aussi : « [...] du fait que, avant et après la conclusion du Cycle d'Uruguay, Revenu Canada avait émis des avis de classement concernant les mélanges, le Tribunal est d'avis que, si le gouvernement du Canada devait reclasser les mélanges d'huile de beurre dans un numéro tarifaire assujetti à un contingent tarifaire, cette mesure pourrait être contraire aux attentes raisonnables des partenaires commerciaux du Canada et serait ainsi visée par le processus de négociations énoncé dans le paragraphe 5 de l'article II du GATT »[12].

Même s'il est plus « approprié » que le TCCE, plutôt que le sous-ministre du Revenu national, révise la classification tarifaire actuelle des mélanges d'huile de beurre, le TCCE devra composer avec les quatre analyses de Revenu Canada et, surtout, avec la décision du 7 novembre 1997 de l'Organisation mondiale des douanes, qui a jugé que les mélanges n'étaient pas des éléments du lait et par conséquent ne pouvaient être classés sous la ligne tarifaire 0404. Les décideurs publics sont souvent les architectes de leurs propres dilemmes et une seconde intervention du TCCE en moins de six mois sur la question des mélanges d'huile de beurre et de sucre laisse croire que le dilemme est en train de se transformer en impasse.

---

(11) Gouvernement du Canada, « Réaction du gouvernement du Canada au rapport du Tribunal du commerce », *Communiqué*, Ottawa, 10 août 1998.

(12) TCCE, *Rapport*, p. 56 et 57.

B. L'enquête sur le classement tarifaire de certains mélanges d'huile de beurre

Rappelons que Revenu Canada classe les mélanges d'huile de beurre et de sucre sous la ligne tarifaire 2106.90.95 parce qu'il estime que ces mélanges ne sont pas des succédanés du beurre. C'est ce que contestent les PLC, qui soutiennent que les mélanges sont précisément des succédanés du beurre puisqu'ils servent à fabriquer de la crème glacée; par conséquent, selon eux, les mélanges laitiers seraient mieux classés sous la ligne tarifaire 2106.90.33 (succédanés du beurre) ou, encore mieux, sous la ligne 0404.90, soit la classe tarifaire initialement créée pour limiter les importations de mélanges laitiers.

Faisant suite à la demande du 10 août 1998 du sous-ministre du Revenu national de « réviser la classification tarifaire actuelle des mélanges d'huile de beurre », le TCCE a rendu publique la décision suivante le 26 mars 1999 :

> Les mélanges d'huile de beurre contenant moins de 50 p. 100 d'huile de beurre et plus de 50 p. 100 de sucre peuvent être classifiés dans le numéro tarifaire 2106.90.95. Les mélanges contenant moins de 50 p. 100 de beurre et plus de 50 p. 100 de glucose peuvent aussi être classifiés dans le numéro tarifaire 2106.90.95.

Cette décision du TCCE, qui donne raison à Revenu Canada en maintenant que les mélanges d'huile de beurre et de sucre ne sont pas des succédanés du beurre, n'est pas très surprenante, puisqu'elle reflète les conclusions des quatre analyses effectuées dans le passé par Revenu Canada et qu'elle entérine la décision de l'Organisation mondiale des douanes rendue en novembre 1997. Par contre, il est surprenant que le TCCE, contrairement aux attentes du sous-ministre du Revenu national, ait décidé de rendre une décision « qui est tout le contraire d'un avis non exécutoire »[13].

En d'autres termes, alors que le sous-ministre s'attendait à une « opinion », comme l'a d'ailleurs soutenu l'avocat de ce dernier devant le TCCE[14], le Tribunal lui a plutôt donné un avis exécutoire. Selon le Tribunal, une saisine aux termes de l'article 70 de la *Loi des douanes*, comme l'a fait le sous-ministre du Revenu national, « est, une fois engagée, de la même nature qu'un appel interjeté aux termes de l'article 67 de la *Loi sur les douanes* et que la décision dans le cadre d'une telle procédure est tout le contraire d'un avis non exécutoire ».

---

(13) TCCE, Décision sur le classement tarifaire de certains mélanges d'huile de beurre, résumé officieux, Ottawa, 26 mars 1999, p. 1.

(14) TCCE, p. 3.

Notons toutefois qu'un des trois membres du Tribunal a rendu une décision minoritaire qui donne raison aux producteurs de lait. Dans sa décision, le membre dissident du Tribunal précise que les mélanges à l'étude peuvent servir de succédané du beurre et que, par conséquent, ils devraient être classés sous le numéro tarifaire 2106.90.33, si les mélanges laitiers sont importés dans les limites de l'engagement d'accès, et sous le numéro tarifaire 2106.90.34, s'ils dépassent l'engagement d'accès. Dans ce dernier cas, le tarif applicable est de 212 p. 100 en l'an 2000.

Cette décision du TCCE n'a fait que raviver les revendications des PLC qui ont décidé, le 24 juin 1999, d'appeler en Cour fédérale de cette décision du TCCE.

Le 20 mars 2001, après avoir entendu l'appel formulé par les PLC, la Cour d'appel fédérale a rejeté leur demande de révision de la décision du TCCE portant sur la classification des huiles de beurre.

L'étape suivante pour les PLC demeurait donc la Cour Suprême, mais leur conseil d'administration a décidé de poursuivre plutôt une stratégie de lobbying auprès des importateurs ou encore de demander un étiquetage spécial pour les produits à base d'huile de beurre. En 2002, les PLC ont plutôt concentré leurs efforts sur la promotion d'un système de gestion de l'offre visant, entre autres, à réglementer les mélanges laitiers importés au Canada. Les ministres de l'Agriculture et du Commerce international se sont engagés, en août 2002, à établir un groupe de travail chargé de proposer des solutions au problème de gestion de l'offre[15]. Ce groupe est composé de représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Affaires étrangères et Commerce international, du ministère des Finances, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et, enfin, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Il devrait faire rapport sur les mélanges laitiers au mois de décembre 2002.

ANALYSE – LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES LAITIERS ET LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA

L'importance économique des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre en vertu de la ligne tarifaire 2106.90.95 va bien au-delà du déplacement de 3,086 millions de kilogrammes de matière grasse (environ 2 p. 100 du quota national de mise en marché

---

(15) Producteurs laitiers du Canada, « La gestion de l'offre à risque », *Info PLC*, septembre 2002, et Barry Wilson, « Dairy farmers give up butteroil fight », *Western Producer*, 31 janvier 2002 (http://www.producer.com/articles/20020131/news/20020131news13c.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadien. Même si l'on met la valeur de ces importations (environ 20 millions de dollars) en perspective par rapport aux recettes totales des producteurs (3,8 milliards de dollars en 1997), ces données statistiques ne révèlent pas le véritable problème de fond des importations de mélanges laitiers.

Les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre constituent les premiers effets tangibles du système de tarification mis en place par suite des négociations de l'Uruguay Round pour permettre l'ouverture des marchés et libéraliser le commerce. L'objectif ultime de l'accord conclu au cours de ces négociations est de permettre une meilleure allocation des ressources mondiales en agroalimentaire; toutefois avant que l'on puisse arriver à une telle allocation, il y a une phase de transition nécessaire, que la tarification permet de rendre plus progressive. Tous les pays connaissent les règles du jeu de la tarification et l'impact qu'elle risque d'avoir sur les marchés intérieurs, mais pour certaines industries, dans certains pays, subir les effets d'un tel impact se révèle un choc plus difficile à encaisser que prévu.

Que les importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre en vertu de la ligne tarifaire 2106.90.95, plutôt qu'en vertu de la ligne 0404.90 ou de la ligne 2106.90.33, soient le résultat d'une erreur administrative des fonctionnaires de Revenu Canada, comme semblent le prétendre certains intervenants, ne change rien au fait qu'un nombre croissant de mélanges ou de produits laitiers importés se retrouveront à l'avenir sur le marché canadien. D'ailleurs, l'évaluation du TCCE sur le taux de pénétration des mélanges d'huile de beurre, qui pourrait atteindre 25 p. 100 des besoins en matière grasse pour la crème glacée en matière grasse remplaçable pour le fromage fondu, ne montre qu'un volet de ce qui pourrait se produire dans les années à venir pour l'industrie laitière.

Pour les transformateurs de produits laitiers, l'utilité des mélanges laitiers demeure avant tout économique, c'est-à-dire que ces mélanges permettent la production de produits laitiers à des coûts moindres, soit pour le marché intérieur, soit pour l'exportation. Pour les PLC, l'existence de mélanges laitiers signifie qu'ils devront continuellement évaluer la flexibilité de la gestion de l'offre et leur volonté d'offrir de la matière grasse de lait à un prix compétitif. Or, le programme optionnel d'exportation, qui permet aux exportateurs d'avoir accès à de la matière grasse de lait à prix concurrentiel, connaît un succès mitigé parmi les producteurs. De même, la poursuite intentée par les États-Unis devant l'OMC contre la tarification canadienne concernant la classe 5 du lait, dont le système de fixation des prix vise à permettre aux

exportateurs et transformateurs de demeurer concurrentiels sur les marchés mondiaux, pourrait bien freiner la volonté des producteurs laitiers d'offrir de la matière grasse sur la base d'un double système de prix.

Pour les décideurs publics, le défi que posent les mélanges laitiers sera de soutenir une forme viable de gestion de l'offre qui sera conciliable avec des importations croissantes (ce qui, en soi, est une contradiction), tout en faisant accepter aux consommateurs canadiens de « subventionner » la stratégie d'exportation de l'industrie laitière, qui les oblige à payer des prix intérieurs plus élevés. Enfin, pour les consommateurs, le débat sur les mélanges d'huile de beurre et de sucre montre que, étant donné la mise au point continuelle de nouveaux produits, l'information fournie sur les produits est peut-être inadéquate et que la réglementation sur l'étiquetage des produits agroalimentaires devrait être revue et corrigée. Le fait de remplacer de la crème par de l'huile de beurre est certes légitime pour un fabricant de crème glacée qui veut demeurer compétitif, mais on peut se demander si, compte tenu du fait que la réglementation n'exige que la mention « ingrédients laitiers » pour identifier la substitution par de l'huile de beurre, le consommateur peut véritablement faire un choix éclairé.

Même si le système de tarification et d'accès aux marchés continuera d'offrir un rempart contre les importations massives de produits laitiers, il y aura d'autres cas d'importations de mélanges laitiers, fabriqués délibérément ou non pour contourner les contingents tarifaires, qui viendront concurrencer la matière grasse du lait produite au Canada. De plus, la mise au point et la percée de nouveaux produits laitiers ou « quasi-laitiers » s'accentueront avec l'ouverture des marchés. Ainsi, les prochains « produits laitiers » à créer des remous pourraient bien être les oléobeurres, des substituts du beurre constitués jusqu'à 70 p. 100 d'huile végétale. Ces oléobeurres, très populaires aux États-Unis, sont vendus comme produits laitiers même s'ils s'apparentent davantage à la margarine. L'importation des oléobeurres est soumise à un contingent tarifaire de plus de 200 p. 100, mais leur fabrication au Canada, déjà autorisée dans certaines provinces, pourrait bien connaître un nouvel essor.

Ce nouvel épisode des importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre ouvre une autre brèche dans la structure de la gestion de l'offre et oblige les décideurs à se poser de nouveau la question suivante : Où se situe l'équilibre entre la rigidité intrinsèque de la gestion de l'offre et la flexibilité nécessaire à son expansion?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COUP D'ŒIL SUR LES IMPORTATIONS DE MÉLANGES D'HUILE DE BEURRE ET DE SUCRE

A. Données statistiques

Importations de mélanges d'huile de beurre et de sucre :	1994 = 1,735 million de kg 1997 = 8,752 millions de kg 1999 = 6,340 millions de kg 2000 = 8,400 millions de kg
Utilisation apparente des mélanges :	1994 = 1,735 million de kg 1997 = 6,343 millions de kg

Conversion des quantités de mélanges huile de beurre et /sucre en équivalence de matière grasse du lait :
(Quantité x 49 p. 100 x 99,3 p. 100)

Utilisation apparente en équivalence de matière grasse de lait :	1994 = 0,844 million de kg 1997 = 3,086 millions de kg
Quota national de mise en marché (QQM) de matière grasse du lait :	1997 = 157,9 millions de kg
Taux de déplacement du QMM par les importations de mélanges en équivalence de matière grasse :	1997 = 2 p. 100
• Prix intérieur de la matière grasse de lait :	1997 = 6,25 $/kg
• Prix pondéré de la matière grasse de lait dans les mélanges d'huile de beurre :	1997 = 5,20 $/kg
• Économies réalisées par les fabricants de crème glacée et de fromage fondu :	1997 = 3,2 millions de dollars
Recettes monétaires estimées perdues par les producteurs laitiers à cause des importations de mélanges d'huiles de beurre et de sucre :	1997 = Entre 12,8 et 30,9 millions de dollars, selon divers scénarios étudiés par le TCCE.

Source : TCCE et Producteurs laitiers du Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Définitions

Ligne tarifaire 2106.90.95 :	Autres préparations contenant, à l'état sec, plus de 10 p. 100 en poids de solides du lait mais moins de 50 p. 100 d'ingrédients laitiers.
Ligne tarifaire 2106.90.34 :	Préparations, autres que celles décrites sous 2106.90.31/32, contenant en poids plus de 15 p. 100 de matière grasse de lait, pouvant servir de succédané du beurre, au-dessus de l'engagement d'accès.
Ligne tarifaire 0404 :	Lactosérum, même concentré ou additionné de sucre ou d'autres édulcorants; produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs.
Ligne tarifaire 0404.90 :	Autres produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs.